



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ОТДЕЛЕНИЕ БИОЛОГИЧЕСКИХ НАУК

**НАУЧНЫЙ СОВЕТ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ПО ЛЕСУ**

117997, Москва, ул. Профсоюзная, 84/32, стр. 14

тел.: (499) 743-00-14, факс: (499) 743-00-14

эл. почта: forestcouncil@rbf-ras.ru;

сайт: <http://rbf-ras.ru>

Проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 25.1 Федерального закона «Об охране озера Байкал» и статью 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» основан на установлении временных исключений из требований действующего закона. Данная правовая конструкция ранее уже применялась в отношении Закона «Об охране озера Байкал» в целях увеличения пропускной способности Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей в границах Байкальской природной территории (ФЗ 31 июля 2020 года N 254-ФЗ). В этом случае имело место вполне разумное обоснование: разовая стройка и невозможность размещения транспортного коридора вне границ Байкальской природной территории. При этом ослабление природоохранного режима распространялось исключительно на территорию возводимого линейного сооружения.

Проект федерального закона, принятый Государственной думой Российской Федерации в первом чтении, также ослабляет режим охраны лесов центральной экологической зоны Байкальской природной территории на временный срок - до 31 декабря 2030 года. Однако, в отличие от ранее принятых в целях развития РЖД поправок, нормы законопроекта распространяются уже на всю территорию центральной экологической зоны Байкальской территории, то есть на площадь более 90 тыс. км², в том числе на леса водоохраных зон Байкала и рек, впадающих в озеро.

В соответствии с законопроектом до 31 декабря 2030 года в центральной экологической зоне Байкальской природной территории будет разрешено строительство (в том числе капитальное) гидротехнических сооружений, объектов систем коммунальной инфраструктуры и временного размещения, общественного питания и бытового обслуживания, а также автомобильных дорог и иных линейных сооружений. Таким образом, в случае принятия законопроекта, в защитных лесах центральной экологической зоны Байкальской природной территории будут разрешены практически все виды использования лесов (для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства), разрешенные

статьей 25 Лесного кодекса Российской Федерации, за исключением добычи полезных ископаемых и развития лесоперерабатывающей инфраструктуры. Примечательно то, что законопроект регулирует только проведение сплошных рубок, однако этого достаточно для снятия правовых ограничений на застройку лесов. Этому способствует правовая конструкция Лесного кодекса Российской Федерации, обеспечивающая сохранность защитных лесов за счет введения запрета на проведение в них сплошных рубок.

Важно отметить, что отдельные положения законопроекта разрешают частную застройку лесов Байкальской природной территории. Законопроектом разрешается строительство систем временного размещения, общественного питания и бытового обслуживания, к которым относятся модульные сооружения, в том числе, гостиницы, пансионаты, кемпинги, кафе, рестораны и другие постройки, возводимые по современным блочно-модульным (каркасным) технологиям. Характеристика указанных объектов практически полностью совпадает с характеристиками объектов, создаваемых в целях рекреационного использования лесов.

Кроме этого, в законопроекте содержатся риски возведения на берегу Байкала, а также на берегах рек, впадающих в озеро, речных причалов и остановочных пунктов, в состав которых входят производственные и служебно-вспомогательные здания и сооружения, в том числе, помещения и павильоны (ГОСТ Р 55507-2013 «Эксплуатация речных портов»). Указанные объекты также могут использоваться в качестве рекреационных сооружений. Возможность такого использования формируется из-за неопределенности отдельных формулировок проекта федерального закона: так, состав и наименование сооружений, возводимых в целях инженерной защиты территорий, определяется законопроектом как «... иные гидротехнические сооружения...».

В нарушение требований Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях от 14.03.1995 №33-ФЗ, в центральной экологической зоне Байкальской природной территории предлагается разрешить перевод земель лесного фонда в земли населенных пунктов в пределах фактически занятой ими территории. При этом правового определения территорий «фактически занятых населенными пунктами», редакция законопроекта не содержит. В этой связи возникает возможность исключения из состава земель лесного фонда не только территорий, занятых объектами жилищного и социального назначения, но и лесных участков, на которых ранее были возведены различные временные сооружения, в том числе для ведения подсобного хозяйства и рекреационного использования (дачные и садовые участки).

К недопустимым нововведениям следует отнести и установление для территории особой экономической зоны «Ворота Байкала» законодательных положений, предполагающих замену государственной экологической экспертизы проведением комплексного экологического обследования территории, на которой планируется осуществление хозяйственной деятельности. Это означает отмену проведения государственной экологической экспертизы проектной документации на капитальное строительство, которое предполагается осуществлять в границах особой экономической зоны «Ворота

Байкала», как это требует статья 11 ФЗ «Об экологической экспертизе».

Вводимая норма о замене экологической экспертизы экологическими обследованиями не окажет существенного влияния на состояние охраны озера Байкал вследствие малой территории (около 760 га) особой экономической зоны «Ворота Байкала». Однако предлагаемая правовая норма неизбежно сформирует прецедент для будущего законодательства, который сломает устоявшуюся правовую конструкцию, защищающую земли ООПТ от застройки за счет законодательно установленных требований по проведению государственной экологической экспертизы при проведении строительства на землях ООПТ, а также при строительстве объектов, используемых для утилизации промышленных и бытовых (коммунальных) отходов.

Предложения Научного совета РАН по лесу

Научный совет РАН по лесу не может согласиться с инициаторами законопроекта в том, что действующая редакция Федерального закона «Об охране озера Байкал» содержит **риски экологической безопасности регионов Байкальской природной территории**. Действующий Федеральный закон «Об охране озера Байкал» запрещает в центральной экологической зоне сплошные рубки лесных насаждений и перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий, за исключением перевода в земли особо охраняемых территорий и объектов при создании особо охраняемых природных территорий.

Эти нормы на протяжении более 20-ти лет защищают уникальные природные комплексы от промышленных рубок, разработки недр и застройки природных территорий, а также исключают возможность хозяйственного оборота (купли-продажи) земель природоохранного назначения. Все это является одним из главных факторов сохранения объекта Всемирного природного наследия – озера Байкал.

Научный совет РАН по лесу заявляет, что ослабление режима охраны центральной экологической зоны, а также возврат к ранее запрещенным видам деятельности на территории, прилегающей к озеру, из-за коммерческих интересов совершенно недопустимо. Однако, на основе проведенного анализа, Научный Совет РАН по лесу подтверждает, что проблемы сдерживания социально-экономического развития регионов Байкальской природной территории и поражения в правах ряда категорий граждан, проживающих в границах Байкальской природной территории существуют и требуют решения.

По поводу сдерживания социально-экономического развития регионов Байкальской природной территории.

Проведенный рядом научных коллективов анализ экономической эффективности поддержания и сохранения экосистем центральной экологической зоны озера Байкал подтверждает, что, действительно,

существуют диспропорции в распределении выгод от принятых природоохранных решений: максимум выгод на глобальном, мировом уровне и минимум экономических выгод на локальном/региональном уровне. Так, например, в Республике Бурятия ежегодные прямые убытки от установленного особого природоохранного режима, действующего на ее территории в целях сохранения озера Байкал, составляют более 15% валового регионального продукта (ВРП).

Однако это не определяет необходимость возврата к «традиционному» хозяйствованию, основанному на эксплуатации сырьевых ресурсов. Выходом из сложившейся ситуации должен стать переход к экономике экосистемных услуг, обеспечивающей байкальским регионам экономические выгоды от предоставления обществу экосистемных услуг, начиная с сохранения местообитаний для поддержания биоразнообразия - провайдера всех экосистемных функций и услуг, включая регулирование климата, регулирование стока рек, очистку воды и атмосферного воздуха, ассимиляцию и детоксикацию отходов и другие экосистемные услуги, обеспечивающие сохранение озера Байкал и решение его экологических проблем.

Источниками финансирования должны стать федеральные экологические фонды, а также международные фонды и программы.

Предложения.

Для перехода к модели биоэкономики, включающей эффективное управление экосистемными услугами, необходимо:

- *определить содержание и провести экономическую оценку экосистемных услуг;*
- *определить их производителей и получателей (потребителей);*
- *установить механизмы формирования рынков этих услуг;*
- *определить целевое назначение средств (платежей), поступающих от оказания экологических услуг, для сохранения природных экосистем, а также для использования в качестве источника покрытия потерь регионов от наложенных природоохранных ограничений.*

По поводу поражения в правах ряда категорий граждан, проживающих в границах Байкальской природной территории.

Данная проблема требует скорейшего решения с минимальным ущербом для природных экосистем центральной экологической зоны. Прежде всего, необходимо решить вопросы обеспечения местного населения древесиной для отопления, строительства и ремонта жилья и надворных построек.

Центральная экологическая зона Байкальской природной территории состоит из особо охраняемых природных территорий, входящих в ее границы, а также водоохранной зоны озера Байкал. В соответствии с ФЗ «об охране озера Байкал», использование, охрана, защита, воспроизводство лесов, расположенных в центральной экологической зоне, осуществляются в соответствии с лесным законодательством, которое определяет режимы использования лесов, расположенных на особо охраняемых природных

территориях, а также в водоохраных зонах.

В соответствии со статьей 112 ЛК РФ в лесах, расположенных на территориях государственных природных заповедников, запрещается проведение рубок лесных насаждений на лесных участках, на которых исключается любое вмешательство человека в природные процессы. На иных лесных участках, если это не противоречит правовому режиму особой охраны территорий государственных природных заповедников, допускается проведение выборочных рубок лесных насаждений в целях обеспечения жизнедеятельности проживающих в их пределах граждан. В лесах, расположенных на территориях национальных парков, природных парков и государственных природных заказников, запрещается проведение только сплошных рубок лесных насаждений.

В соответствии с ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», на территории заповедников могут выделяться участки для частичного хозяйственного использования для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории. В водоохраных зонах также разрешаются выборочные рубки лесных насаждений.

Таким образом, действующее законодательство регулирует вопросы жизнедеятельности проживающих на территории ООПТ граждан. На территориях национальных парков и государственных природных заказников, входящих в центральную экологическую зону, природоохранное и лесное законодательство создает все необходимые условия для удовлетворения потребностей местного населения в древесине.

Вместе с тем, нерешенной остается проблема обеспечения древесиной граждан, проживающих в населенных пунктах, расположенных в границах заповедников. В этой связи требуется внесение изменений в природоохранное законодательство, обеспечивающих реализацию прав граждан на удовлетворение собственных нужд в древесине в пределах нормативов, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Назрели социально-экономические проблемы в Иркутской области и Республике Бурятия с установлением границ населённых пунктов, которые сегодня размещены на землях лесного фонда или землях ООПТ, с предоставлением территорий для организации кладбищ в соответствии с установленным порядком, а также для размещения полигонов ТБО.

Предложения.

1. Внести изменения в статью 9 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», изложив часть 4 указанной статьи в следующей редакции:

«На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник, допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, в том числе заготовка древесины для целей отопления, возведения строений и иных

собственных нужд граждан в пределах нормативов, установленных законами субъектов Российской Федерации, и осуществляется в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном государственном природном заповеднике».

2. Дополнить статью 25.1 ФЗ «Об охране озера Байкал» пунктом следующего содержания:

«В центральной экологической зоне Байкальской природной территории допускается перевод земель лесного фонда, не занятых лесными насаждениями, в земли промышленности и иного специального назначения при организации и создании мест погребения, мест строительства объектов размещения отходов, а также в земли населенных пунктов при установлении границ населенных пунктов в пределах территории, непосредственно занятой жилыми строениями и социально значимыми объектами недвижимости»

Председатель
Научного Совета РАН по лесу,
чл.-корр. РАН



Н.В. Лукина